

# 情報公開制度について

河 合 代 悟

- I はじめに
- II 制度の目的——知る権利
- III 実施機関の範囲
- IV 公開対象となる公文書の範囲
- V 請求権者の範囲
- VI 非公開事項
- VII 公開請求の手続等
- VIII 行政救済
- IX 司法救済

## I はじめに

昨今、情報公開制度をめぐって、論議がますます多い。

世界で最も早く情報公開制度を発達させたのは、スウェーデンであり、すでに1766年、法で公文書の公開を導入した。その後、他の北欧諸国においても、情報公開制度が今世紀になって実施され、1966年のアメリカにおける連邦の情報公開法（Freedom of Information Act「情報自由化法」あるいは「情報自由法」とも訳されている）の制定によって、一気に花開いた。1951年フィンランド、1970年デンマーク、同年ノルウェーと北欧中心に制定されていた情報公開制度は、全世界に広がり、1978年、フランス、オランダ、1982年カナダ、オーストラリア、ニュージーランドで、アジアでも、日本に先んじて、韓国で1996年に情報公開法が制定され1998年1月から施行された。

日本でも、1982年山形県の金山町が、自治体で初めての「公文書公開条例」を制定、次いで都道府県レベルで、神奈川県、埼玉県が同年に情報公開条例を制定した。今日では、46都道府県（残りの愛媛県でも制定済みで明年1月1日施行予定）、23特別区、321市、189町村が、条例または要綱で情報公開制度

を制定している（1998年4月1日現在）。

静岡県内においても、1982年の蒲原町を皮切りに、13市（富士、焼津、藤枝、富士宮、静岡、清水、島田、御殿場、浜北、浜松、伊東、三島、熱海）、5町（蒲原、由比、函南、富士川、芝川）が制定済みであり、最近、裾野市も条例を制定した。

国においても、情報公開制度を求める動きは次第に活発化し、1979年以降、野党各党が次々と情報公開法案を国会に提出、自由人権協会も「情報公開法案要綱」を発表、1993年6月には、社会党、公明党、民社党、日本新党、民主改革連合、社会民主連合の6会派により「行政情報の公開に関する法律案」が参議院に共同提案された。1993年の政権交代による細川内閣の発足に伴い、94年3月に行政改革委員会設置法案が国会に提出されたが、その中に行革委の任務として情報公開制度について調査審議するという条項が入っていた。その後、内閣は羽田内閣、村山内閣と目まぐるしく変遷したが、この方針は維持され、1994年11月に制定された行政改革委員会設置法の制定により、委員会が「行政機関の保有する情報を公開するための法律の制定その他の制度の整備に関する事項」を調査審議することが明記され、情報公開法案が政府の機関

によりはじめて具体的に検討されることとなった。

1994年12月に行政改革委員会が設置され、同委員会は95年3月に行政情報公開部会を発足させて、法案作りに取り組み、部会は96年11月1日に行革委の本委員会に「情報公開法要綱案」及び「情報公開法要綱案の考え方」から成る報告書を提出した。行政委員会は、それをそのまま、同年12月16日に内閣総理大臣に意見具申した。

その後、政府内部において、法案化の準備が進められ、本年3月27日の閣議で情報公開法案は閣派決定され、衆議院に提出された。国会には、すでに共産党案、民友連、平和・改革、自由党の野党三会派の共同案が提出されており、衆議院内閣委員会で三案が並行して審議されることとなった。その後の政治情勢から、この法案の審議は、はかばかしくは進まず、継続審議となって現在にいたっている。

本学が所在する静岡県磐田市においても、情報公開条例の制定に取り組んでおり、来年4月施行を目指して、条例化の作業が進んでいる。筆者は、磐田市から委嘱されて、磐田市情報公開制度懇話会の委員の一人となり、条例案の制定の作業にかかわった。以下条例の制定について、問題となる事項及び、政府の法案についての論議事項等について、御紹介して行きたいと思う。

## II 制度の目的——知る権利

情報公開法の政府案は、その目的を「この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すること」にあるとしている。

これは、前述の行政改革委員会の要綱案とほぼ同じであるが、要綱案では「国民による

行政の監視、参加の充実に資すること」となっていたのが、「国民の理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すること」に改められた。政府説明は、意味内容を踏まえて的確な言葉に置き換えたとあるが、国民の側からする行政への働きかけのための制度というニュアンスから、政府の行政に国民に協力して貫うための制度という方向に向けての改正というように読みとれそうである。

しかし、この目的規定で最大の論点は、その中に国民の「知る権利」についての明記がないことである。「知る権利」は、憲法に明記されたものではないが、近年、憲法学上、国民主権の理念を背景に、表現の自由を定めた憲法21条を根拠に主張されて来た。この主張は、表現の自由は、国民が広く思想や情報を伝達し、またはそれを受け取る自由のみならず、政府が保有する情報の開示を請求する権利にも含むという理解であり、この場合の后者の権利が特に「知る権利」と呼ばれている。従来、情報公開制度を求める要請を一言で言い表わす言葉としてよく使われて来た。

今国会に提出されている野党三会派案、共産党案には、いずれもこの「知る権利」が明記されており、この法案をめぐる主要な論点の一つとなるものと考えられる。行革委員会の「要綱案の考え方」の中では、「知る権利」を明記しなかったのは、その重要性を認めなかったからではなく、現在では「知る権利」という言葉は、いろいろな意味に使われており、法文に明記するには、十分に熟した言葉になっていないからだと言明しているが、そこには、やはり、この制度を国民の側からの能動的なものとしてとらえるか、行政の側からの受動的なものとしてとらえるかの姿勢の違いから生じるものがあるように考えられる。

地方公共団体の条例においても、おおむねこの考え方は貫かれており、都道府県の条例中には、第一条の目的の中で、「知る権利」をうたったものはなく、大体の条例は、「この条例は、県民の公文書の開示を求める権利を明らかにするとともに公文書の開示に関し

必要な事項を定めることにより、県政の公正な執行と県民の信頼の確保を図り、もって県民参加による開かれた県政を推進することを目的とする」(静岡県公文書の開示に関する条例第1条)というような表現になっており、わずかに、京都府、大阪府、沖縄県、それに指定都市では川崎市の条例が前文で、「知る権利」の具体化あるいは保障について触れているに過ぎない。しかし、この点について注目されることは、最近制定される市町村の条例中には、大阪府大東市<sup>1)</sup>や、本県でも静岡市の条例のように、目的の中で、市民の「知る権利」について、直接触れているものが、見当るようになって来たことである。

目的規定の中で、もう一つ注目されるのは、国の法律案が、国民の行政文書開示の権利と共に、政府の諸活動を国民に説明する責任について規定していることである。現在、情報公開条例の運用の中で、請求された公文書が存在しないといったケースが多く生じている。中には、公開請求されることを怖れて、記録をとらなかったり、文書保存年限を極端に短くするといった事態まで生じているといわれている。これに対して、行政側の説明責任が規定されていれば、こうした公文書不在を未然に防ぐとともに、その不当性を明らかにすることもできると考えられる。場合によっては、「説明責任」を直接の根拠として、不存在とされた情報を新たに文書化させたり、内容を口頭で説明させるというところまで発展させるということも考えられないではない。さらにこの説明責任の考え方は、行政において、記録のために必要な文書の作成を義務づけるというところまで進むことも考えられ、現にそのように制度化するところも現われて来ている(大阪府大東市の例)。

### Ⅲ 実施機関の範囲

#### 1 情報公開の対象となる実施機関の範囲

1) 情報公開条例の運用と実務(自由人権協会編)  
(上)第1部第2章条例制定・改正のポイント 奥津茂樹 30ページ

は、政府案では、国のすべての行政機関とされ、防衛庁、警察庁、検察庁など秘密保持の必要性が高いとされている官庁も例外とはされていない。

これに対して、都道府県の情報公開条例では、いずれも公安委員会を実施機関から除外している。これは、1つには公安委員会の事務の中には、犯罪捜査など、強い秘密性を要するものがあるためであるとされる。しかし、実施機関にすることと、情報をすべて開示しなければならないこととは違う。開示すれば犯罪捜査に支障を及ぼすような情報については適用除外条項を設けて、公開から除外すればよいのであって、すべての警察に関する情報を公開しないという態度はとるべきではないと考えられる。公安委員会を公開の対象外とする第2の理由は、広域捜査のように、他の公安委員会と合同で活動することも少くないため、一つの都道府県だけが突出して情報公開を定めることは問題が多いというところにあるというものである。しかし、これは今日47の都道府県全部が情報公開制度を定めた段階では意味のない反対理由になってしまっており、まして、国において警察庁が情報公開の対象とされることになった以上、都道府県公安委員会のみが、対象外とされることには、むしろ矛盾が生じるというべきであろう。朝日新聞の調査によれば、今回の政府案の発表を受けて、公安委員会を情報公開の対象とすることを検討している都道府県は、東京、北海道、高知の三都県に過ぎないとのことである<sup>2)</sup>。

2 実施機関についての次の問題は、その中に、「議会」が含まれているかどうかである。都道府県の議会で、条例の実施機関になっているところは、神奈川県、山梨県、三重県、福岡県の4県しかない。これに対して、市町村の情報公開条例では、むしろ、議会をも対象の実施機関としているところの方が多い。

2) 1998年3月28日 朝日新聞

本県でも、条例制定済みの13市(本年10月施行予定の熱海市を含む)のうち、5市を除く8市が、議会を実施機関に含めている。このうち、静岡市は、当初は対象機関ではなかったが、本年条例改正をして、対象機関に含めたものである。

このように、議会が実施機関に含まれていないところがあるのは、議会が長とは別に住民から選挙によって選ばれた独立制の強い機関であり、長部局で立案された情報公開条例の対象にそれを取り込んでしまうことに対する遠慮が働いているからであろうと考えられる。

もちろん議会が対象機関になっていないからといって、議会の情報が全く入手できないわけではなく、たとえば議員視察の経費や議会所管の懇談会経費等については、地方自治法の定めに従って、出納長・収入役が会計帳簿を保管している。したがって、それを開示請求すればよいわけであるが、それだけでは十分でなく、また長部局としては議会に対する遠慮もあって、これを非開示にしているところもあるようである。

静岡県においても、1997年10月に、1996年度の県議会議員、県議会事務局と県警本部総務課の旅費、食糧費について、県民オンブズマンの会が資料公開を求めたのに対し、県は1997年11月に「条例の実施機関ではない県議会や県警(公安委員会)の情報を知事が開示することは、両者との間の信頼を損ね、県政の円滑な運営に著しい支障を生じる」などとして、全面非開示とした。同会は、これに対する異議申立を経て、1998年9月14日、県知事を相手に、非開示処分の取消しを求める行政訴訟を静岡地裁に提起した。

今日、議会議員の野球大会への公費出張の問題に見られるように、議会に対する住民の監視の目も厳しくなっている。本来、執行機関の公金の不正使用について、その真相窮明と責任追及をする任務を持っている議会が、自分身の情報公開に消極的であっては、説得力にも欠けようというものである。今後、

静岡市の例に見られるように、議会を実施機関に含めるところが、増えて来るものと思われる。

3 国の法案をめぐる争点の一つに、国が設立した特殊法人を、公開の実施機関に含めるかどうかの問題がある。野党側の法案では、特殊法人をも対象とすることを明記している。政府案では、特殊法人については「その性格及び業務内容に応じ、特殊法人の保有する情報の開示及び提供が推進されるよう、情報の公開に関する法制上の措置その他の必要な措置を講ずる」としており、社民、さきがけ両党との間で、今後の国会審議で、「情報公開法制定後二年以内に、特殊法人の情報を公開するための法案を国会に提出する」という内容で合意していると報道されている<sup>3)</sup>。今日、動力炉・核燃料開発事業団の事故隠しや、天下り問題などを契機に、特殊法人の情報公開を求める声はたかまっており、この点をめぐっての論議のなりゆきが注目される。

この点では、地方公共団体の場合でも、事情は同じで、広域行政への対処から結成された一部事務組合、民間活力をも取り込んだ形でのいわゆる第三セクターなど、普通地方公共団体自身以外のものの手によって、行政、地域整備が行われることが多くなって来ている。当然、それらの運営に対する住民の関心も高くなって来っており、すでに、宮崎県で大型リゾート施設「シーガイア」を運営する第三セクター、「フェニックスリゾート株式会社」の決算開示を求める訴訟のように、具体的な問題になっているところも出て来ている。一部事務組合や、第三セクターは、それぞれ法律の規定に基づき、それを設立した地方公共団体とは別個の存在として設立されているので、直ちに設立団体の条例をもって、これらの団体の情報を開示させることは、法的には難しいかと考えられる。しかし、今日これらの団体の果している役割の重要性に伴

3) 1998年3月28日 中日新聞社説

い、一つには、それらの団体自体で情報公開の制度をつくることに努め、もう一つには、設立団体としての立場で、これらの団体の運営について取得した情報を積極的に開示する姿勢をとることが必要とされるであろう。

#### Ⅳ 公開対象となる公文書の範囲

1 法律案では、公開の対象となる「行政文書」については、「行政機関が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該行政機関の職員が、組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているもの」としている。ここで注目されるのは、第一には、フロッピーディスクなどの電磁的記録のとりあつかいである。今日、コンピューターの普及によって、電子情報の重要性は、ますます増して来ている。地方公共団体の条例では、まだ「公文書」を文書、図画、写真（マイクロフィルムを含む）に限っているところが多く、磁気記録媒体にまで範囲を広げているところは少ない。本県内の都市12市（熱海市を除く）で磁気記録媒体をも対象としているところは、富士、焼津、静岡、島田、伊東、三島の六市である。そして磁気記録媒体を対象にしているところでも、それから「出力又は採録されたもの」となっていて、結局は文書化されており、閲覧又はコピーすることができるものに限られている。これは、部分的開示というような事態に対応できるように考えてのことであろうと思われるが、電磁的記録の技術の発達により、コピーの容易さ、検索の便宜などを考えると、フロッピーディスクなどの電磁的媒体から、直接開示請求者の電磁的媒体へ情報を移管することを認めることをやがては考える必要があろう。

2 法案の注目すべき点の第2は、行政文書を、決裁、供覧等の手続を終えたものに限定していないことである。これについては、地方公共団体の条例は、おおむねこのような限定を課している。都道府県条例では、神奈川県、岐阜県以外のものでは、すべてこのよう

な限定を課しており、市町村条例でもほとんどそうである。本県内で12市の条例でこのような限定を置いていないのは、静岡市、伊東市、三島市の三市のみである。このようになっているのは、事務処理過程中の情報が、途中で公開されることは、未確定な情報が一人歩きして、行政の意思形成に支障が起きたり、誤解が生じたりする懸念がある。また、文書管理規定上の手続を経ていない文書についてまで、行政が責任を負うことはできないという考え方に基づくものと考えられる。しかし、意思形成途中での文書の公開による弊害は、別途、非公開事項に定めることによって防ぐことができるし、行政の態度決定にいたるまでに作成された文書が、すべて、決裁、供覧という文書上の手続を経ているわけでもないことを考え合わせると、法案がこの限定を置かなかったことの意味は大きい。薬害エイズが大きな問題になったとき、厚生省の課長のファイルの存在が話題になった。あれは課長が自分で作った個人のファイルではあるが、引き継ぎのための資料として残されており、後日行政のために参照されたのであるから、あの種の文書が情報公開の対象とならないとするのはおかしいということが、行革委員会の情報公開部会の席上でも議論されたとのことである<sup>4)</sup>。

しかし、公開すべき「行政文書」が文書規程定の手続と切り離して定義されることとなると、今度は、その文書がきちんと管理され、保存されるシステムをしっかりと作っておかなければということが問題になるであろう。

3 公開対象文書の第三の注目点は、文書の作成時期について、「この法律の施行日以後に作成したもの」といった限定をしなかったことである。この点について既存の地方公共団体の条例は、「（開示請求に関する規定）は、昭和61年3月31日以前に事案処理手続が終了

4) 情報公開条例の運用と実務（上）第1部第1章  
情報公開法の制定に向けて 秋山幹男 8ページ

した公文書については適用しない」(静岡県条例第15条2項)といった形で、ほとんどが条例施行以前に処理手続が終了した公文書については、制度を適用しないとしている。もっとも、大体の地方公共団体では、別に任意公開の条項を設け、適用外公文書についても、請求権者から公開の申出があった場合には、これに応ずるように努めるものとするとして規定している。しかし、これはあく迄も任意公開であって条例上の権利ではないから、非公開の決定がなされたときには、法的手続によってこれを争うことはできない。このように制度実施以前の文書を公開対象から除外したのは、組織的な文書管理が不備のため、それらの文書については、検索・特定が困難であり、開示請求に応じ切れないとの危惧があったからであろうと考えられる。しかし情報公開制度が必要であるから制定するのであれば、それに対応できるように文書の整理をするべきであって、文書の整理ができていないから、公開の対象としないというのは、発想が逆転しているといわれても仕方あるまい。少なくとも、川崎市が行っているように、一定の重要な情報(保存期間10年以上の公文書、人の生命、身体又は健康に影響を及ぼす情報、消費生活の保護及び環境の保全に係る情報等)については、制度実施以前ののものであっても、対象とするなどの工夫が考えられてもよい。

## V 請求権者の範囲

公文書の公開を請求できる者の範囲については、政府法律案は、「何人も」としている。したがって、日本国民でなくて、外国人でも、公開を請求できることになる。情報開示請求権は国民主権に基づくものであり、国民と行政の関係を定める制度であるとする考え方からすれば、外国人、それも日本に居住していたり、日本の行政に利害関係を有していない外国人にまで対象とすべきかどうかについては、議論の余地はあろう。しかし、諸外国の制度の中には、アメリカのように、「何人も」請求できるという制度を取っているところも

あり、またこの制度を利用して、米軍の相模原補給廠内の倉庫建物に関する情報の開示請求が認められた例<sup>5)</sup>などもあって、日本が閉鎖主義的な国と思われることがないようにとの配慮のもとに、「何人も」とされたようである。

地方公共団体の条例では、「何人も」請求できるとしているところ(例えば川崎市)もあるが、全体から見れば少数であり、(静岡県内条例施行市12市のうち、何人も請求できるとしているのは、伊東市1市だけである)他は、何らかの制限を加えている。

制度の趣旨からいって、「住民」に請求権があるのは当然であるが、そのほかに「当該地方公共団体の区域内に事務所又は、事業所を有する個人及び法人」にまで範囲を広げているのが初期の例(埼玉県)であったが、今日の新しい立法例では、これに加えて、当該地方公共団体の区域内の事務所、事業所に勤務する者、区域内の学校に在学する者など広義の住民を対象にするのが一般的である。さらに包括的対象として、「実施機関が行う事務事業に利害関係を有する者」を定めるところが多い。静岡県内の市の条例では、県も含めて、「何人も」としている伊東市を除き、すべてこのスタイルであり、さらに個別的に、市内に固定資産を有する者(藤枝市)、市に納税義務のある者(御殿場市)を対象に加えているところもある。

このように、対象を限定しているところが多いのは、国と違って、閲覧のための手数料を取っていないところが多いこともあって、当該地方公共団体の行政に直接関係のない者からの公開請求(その多くは商業上の必要からの請求であることが予想される)にまで、経費をかけて応ずる必要はないという考え方にもとづくものであろう。

もっとも請求権者を限定しているところであっても、これらの者以外の者から開示の申出があったときには、これに応ずるように努

5) 情報公開法 松井茂記(岩波新書)114ページ

めるものとするという規定を置いているところも少ない（静岡県条例16条1項、静岡市条例15条1項、藤枝市条例15条1項など）ところから、「何人も」としているところとの実際問題としての差は、なお少くなっているといえることができる。

## VI 非公開事項

### 1 一般的考え方

法律案は、行政機関の情報公開義務を定めている。自治体の条例と同じように、開示請求があれば、原則として開示をしなければならない。しかし、行政機関の保有する情報の中には、開示することが適当でないものもあるので、不開示情報という形で、例外事項を定めている。

この不開示事項の定め方として、従来の条例の定め方には、二通りのタイプがあった。一つは、開示することができない情報と開示しないことができる情報との二種類に分けて記述する方法で、北海道、大阪府などがこのスタイルをとっており、県内の市では静岡市の条例がそうである。これらの条例で、公開することができない情報とされているのは、法令で開示が禁じられている情報、機関委任事務で、国等から開示してはならない旨の指示のあった情報、そして、特定の個人が識別される情報、であり、その他の公共の安全等に支障のある情報、法人等の事業活動情報、国等との信頼・協力関係を損うおそれのある情報、意思形成過程情報、行政執行情報、合議制機関等に関する情報などについては、公開しないことができる情報とされている。

これに対して、大部分の地方公共団体では、この二種類の情報を区別せず、「公開しないことができる」情報としている。つまり、地方公共団体は、例外事由に該当する情報であっても、公開をしようとすれば公開することができるという構成になっている。しかし実際問題としては、法令で公開が禁じられている事項は地方公共団体が勝手に公開することはできないし、個人情報に関しては、大部分

の条例が別のところで、「実施機関は……個人に関わる情報がみだりに公にされないよう最大限の配慮をしなければならない」（静岡県条例3条）というような規定を置いているので、これまた、「公開することができない」または「公開してはならない」との扱いでなければならないものと考えられる。したがって、この二つの条例のタイプは、表現は異っているが、同じように運営されなければならないものと考えられる。これに対して、政府の法案は、このいずれのタイプのものとも表現の仕方が異なる。それは、一定の例外事項以外の情報は開示しなければならないとしていて、例外事項は、すべて公開の対象にはならないとしている（法案5条）。しかし、それでは、法案では公開の対象となる情報が地方公共団体の条例よりも狭くなってしまうのかといえば、あながちそうではない。開示請求に係る情報に、不開示情報が記録されている場合であっても公益上必要があると認めるときは、当該行政文書を公開することができる（法案7条）としている。したがって、地方公共団体の条例と同じように不開示情報であっても、必要と認めれば開示することができることになるわけであって、両者の差は、開示を建前とするが不開示を建前とするかのニュアンスの差ということになるが、公開を建前とする制度の趣旨からすれば、自由人権協会の修正意見のように<sup>6)</sup>、地方公共団体の条例の定め方が方が適当であると考えられよう。

### 2 法令秘情報

非公開事項の第一は、法令秘情報である。このことについては、法案には非開示事項として明示されてはいないが、これは当然のこととして書かれなかったものと考えられる。

地方公共団体の条例では、例外なく、これを非開示情報として定めているが、この場合の法令とは、法律、政令、省令その他の命令を指し、国等からの通知、通達、要綱等は含

6) 情報公開法の早期制定と要綱案についての意見書 社団法人自由人権協会 第2章第5

まないものと解すべきである。法令等の規定によって公開できない情報としては、①法令等の明文の規定により公開（閲覧、写しの交付等）が禁止されているもの（刑事訴訟法に基づく訴訟に関する情報、地方自治法115条ただし但書による議会の秘密会の会議録など）、②明文の規定によって他の目的への使用が禁止されているもの（統計法による指定統計調査表など）、③個別の法令により具体的な守秘義務が課されているもの（地方税法による税の調査に従事した者の知り得た情報、医療法により診療録等の検査に関して知り得た医師等の業務上の秘密、児童福祉法に基づく児童相談所の相談、調査、判定で知り得た秘密など）、④法令の趣旨、目的から判断して明らかに公開することができないと認められる事項などが含まれるとされている。この場合の法令の規定は、明示的に公開を禁じていることが要求されるべきであり、たとえば一定の情報の公開を定めている場合、その反対解釈として他の情報は非公開とすると解するべきではないと考えられる。

多くの地方公共団体の条例で、この法令秘と合わせて規定されているのが、「機関委任事務について、主務大臣または県知事から公開してはならない旨の指示があった情報」である。機関委任事務についての情報を地方公共団体が公開することができるかという点については、かつては争いがあった。しかし、今日では、事務自体は機関委任事務であっても、その事務の執行において生じた情報の管理は固有事務であり、情報公開の対象とすることができるという解釈が確立している<sup>7)</sup>。しかし、その事務が国の事務と観念されていることから、多くの地方公共団体では、国から非公開にするよう指示があった場合は、公開の対象から外すという扱いにしている。しかし、この場合の指示は、それ自体合理的なものでなければならず、また「明確に」公開を禁じたものでなければならぬと解されている。

### 3 個人情報

非開示情報の第二は、個人のプライバシーに関わる情報である。

プライバシーとは、一般に、他人に知られたくない個人の私的な事実を指す。行政機関がこのような国民、住民のプライバシーに関する情報を持っている場合に、それを不当に開示しないことが要請される。そのためどここの情報公開制度でも、このプライバシーを非開示事項としている。しかし、ほとんどの地方公共団体の条例では、このプライバシーという用語が、まだ確立されていないとして、その代わりに、特定の「個人が識別され又は識別され得る」といういわゆる「個人識別情報」を非公開としている。その中にも、さらに「個人情報」をさらに限定して、「通常他人に知られたくない個人に関する情報」（山梨県）、「個人の思想、宗教、身体的特徴」などに関する情報であって、「特定の個人が識別され得るもののうち、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるもの」（大阪府）とさらに限定して規定するものと、「個人に関する情報であって、特定の個人が識別され又は識別され得るもの」（静岡県）と広く規定しているところがある。限定を加えた地方公共団体が一部にとどまるのは、「通常他人に知られたいと望むことが正当」とか「一般に他人に知られたいと望むことが正当」に当たるかどうかの判断が難しいので、広く個人を識別し又は識別し得る情報を非開示にしているものと考えられる。しかし、これによって、非開示事項が広くなり過ぎるという問題が起る。そこでこれらの団体では、「何人も法令の規定により閲覧することができる」とされている情報、「公表を目的として作成し、又は取得した情報」、「法令の規定により行われた許可、免許、届出等の際に実施機関が作成し、又は取得した情報で、開示する事が公益上必要であると認められるもの」などを非公開事由の例外事由としている。法案は、このような反省から、この例外事由をさらに拡張して規定

7) 情報公開法 64ページ



している。第一に公開されているものを「法令の規定により」だけでなく、「法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」とし、さらに「人の生命、健康、生活又は財産を保護するために公にすることが必要であると認められる情報」と、「当該個人が公務員である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」を加えた。前者は、地方公共団体の条例では、法人の事業情報では規定されている例外規定であるが、これを個人情報についても規定し、個人が識別できる情報であっても、公開の公益性がより大きい場合は公開の対象となるとしたものである。後者は、公務員の職務に関する情報には、官々接待の例に見られるように、公務員の職、氏名に関する情報及び職務行為に関する情報で構成されるものが少ない。この種の情報は、行政事務に関する情報であるとともに、その公務員の個人の活動に関する情報でもあるといえる。

情報公開部会の中間報告案では、この点は、「公務員の職務遂行に際して記録された情報に含まれる当該公務員（一定の範囲の者）の官職及び氏名」とされていた。それが最終報告では、ほぼ現在の法案の表現に改められた。これは、公務員の官職については、個人識別性がある場合であっても、職務遂行情報に本質的に随伴するものであるので、一律に開示することとした。他方公務員の氏名については、行政事務の遂行に係る行政組織の内部管理情報としてその公務員を特定するため行政文書に記録されることが多いが、同時にその公務員の私生活においても、個人を識別する基本的な情報として一般的に用いられているので、これを開示すると公務員の私生活への影響も大きく、その点では、法人その他の団体職員の場合と区別して考えるべきではないということで、一律に開示対象とすることから除かれ、法令の規定や慣行によって公にされている情報に該当すれば、非開示情報が

ら除かれるということにされた。したがって、その名簿等が通常公開されている中央省庁の課長担当職以上の職員については、職、氏名とも開示の対象となり、それ以下の職員については、この基準によって判断されると説明されている<sup>8)</sup>。実際的な配慮としては、公安調査、諜報活動などに従事する公務員の氏名まで、例外なく公開することへの抵抗が強かったといわれている。そういう点から考えれば、そのような秘密活動とは無関係の地方公共団体では、職名だけでなく氏名をも含めて公開の対象としても差し支えないものと考えられる。国の要綱発表前から、すでに、東京都町田市、本県でも蒲原町条例などにおいて、「公的地位、あるいは公務員等の職務又は地位に関するもの」を不開示情報から除いていた例があったが、要綱案発表後制定された栃木県鹿沼市、茨城県土浦市や、従来の規定を改正した佐賀県、福岡県などで、公務員の職名と氏名を開示できるようにしたものがでてきている。

法案5条1項本文には、不開示情報として、法案要綱案の答申にはなかった文言として、「特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」が附加されている。しかし、これは、要綱案の実質的な修正と考えるべきではない。要綱案と同時に提出された「情報公開法要綱案の考え方」において、カルテ、反省文などのように個人の人格と密接に関連する情報や、個人の未公表の研究論文、研究計画等の情報で、個人識別性のある部分を除いて開示しても財産権その他の個人の正当な利益を害するものは、公開してはならないとしていることの具体的な表われと考えられるからである。

#### 4 法人等に関する情報

法案5条2号は、法人その他の団体（国及び地方公共団体を除く）に関する情報又は事

8) 情報公開法要綱案の考え方 4 (2) オ

業を営む個人の当該事業に関する情報であって、イ、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの、ロ、行政機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるものを非開示とすると定めている。ただし、これには更に例外があつて、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報は除く、とされている。

問題は、非開示の特約条項を認めれば、企業の側が行政に情報を提供するときには、皆このような条件を付けることになってしまい必要な情報が国民の手に入らなくなってしまうのではないかという懸念である。法案では非公開の約束があれば、無条件に非公開となるのではなく、「通例として公にしないこととされている」、「当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められる」などの実質的要件が課されてはいるが、これによって、どの程度、公開性が保たれるかには疑問がある。ちなみに地方公共団体の条例で、このような非公開特約事項を規定しているものは少く、都道府県の条例で4分の1程度である。その中でも、情報提供者の意向のみで不開示としている例は少く（香川県条例6条7号、山梨県条例6条2項）大部分は、「当該個人又は法人等の協力を得ることが著しく困難になると認められるもの」（大阪府条例8条2号）のように、実質的な絞りをかけている。

不開示事項のさらに例外として定められている義務的開示事項としては、大方の条例では、①人の生命、身体、健康を保護するために必要と認められる情報、②違法又は不当な事業活動から人の生活を保護するために必要と認められる情報、③公益上の必要から①②に準じて扱うことが必要と認められる情報

を定めているのが一般的である。最近では、これに環境問題に対する関心の昂まりから、②を、人の生活又は環境を保護するために必要と認められる情報、とするところ（藤枝市条例6条3号イ）も現われて来ている。

## 5 国の安全等に関する情報および公共の安全等に関する情報

法案5条4号は「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」を不開示情報に挙げ、同条5号は、「公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼす恐れがあると行政機関の長が認めるにつき相当の理由がある情報」を挙げている。

ここで注目されるのは、この二つの不開示事項については、他の事項と違って、「…のおそれがあるもの」としないで、「おそれがあると行政機関の長が認めるにつき相当の理由がある」情報としていることである。つまり他の事項については、おそれがあるかどうかは、客観的に判断されるのに対して、この二つの事項は、おそれがあるかどうかは、まず、第一次的に行政機関の長が判断し、裁判所はその判断について「相当の理由がある」かどうかを認定することしかできないという形にされていることである。この点は、情報公開部会の答申が「…のおそれがあると認められる相当の理由がある情報」としていたのを「行政機関の長が認める」と、より第一次的に行政機関の長に判断権があることを明確にするように改めたものである。これは、国の安全、外交情報や犯罪等情報は、開示について高度な政策判断や専門的・技術的判断が必要であり、訴訟になったとき裁判所が行政機関の判断を尊重するようにしておくべきだとの考え方から、他の不開示情報の規定とあえて書き分けたと説明されている。しかし、

これに対しては、行政の裁量権を不当に拡大することになるのではないかと批判が寄せられている<sup>9)</sup>。

地方公共団体とは、国家の安全に関する事務は行なっていないので、それに関する不開示情報はない。それに代わって、国等関係情報（県と国、他の地方公共団体との間の協力、協議、信頼等により実施機関が作成し、又は取得した情報であって、開示することにより、県と国等との協力関係又は信頼関係が損われると認められるもの）について、殆どの地方公共団体が定めている。又、犯罪防止捜査情報として、「人の生命、身体、財産又は社会的な地位の保護、犯罪の予防、犯罪の捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれのある情報」を不開示情報として挙げている。しかし、国の法案と違って、特にこれらの情報について、第一次的に認定権が行政機関にあるとの特別扱いをしているところは見当たらない。

## 6 審議、検討に関する情報

法案5条5号は、不開示情報として、「国の機関及び地方公共団体の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意志決定の中立性が不当に損われるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」を挙げている。同様の規程は、地方公共団体の条例にもあり、「意思形成過程情報」などと呼ばれている。これは、国あるいは地方公共団体内部において、まだ意志決定がされていない内にその情報が外部に公開され一人歩きを始めると、率直な意見の交換若しくは意思決定が損われ、不当に国民や住民に誤解を与えたり混乱を起し、又は特定の者に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるというのが理由である。しかし、反面、国民住民

による行政の監視、参加を図るという情報公開制度の目的からすれば、審議過程の公開こそ重要であるということになる。そこで法案は、これを限定的にするために何回も「不当に」という文言を使っているが、これだけで、それを防ぐことができるかといえ、甚だ心もとない。

特に地方公共団体の条例では、合議制機関等の審議に関する資料について、当該合議制機関等の議事運営規程又は議決によって、その会議に関する情報を開示しない旨定めれば、それは不開示事項となる旨の規定を置いているところが少くないことが問題である。この点、法案は、審議会等に関する情報の開示、不開示の判断は、当該審議会の議決等によって決定されるべきではなく、当該審議会の性質及び審議の内容に照らし、個別具体的に、率直な意見の交換等を「不当に」損うおそれがあるかどうかによって判断されることにしている。この点、地方公共団体の条例のあり方について一考あってしかるべきであろう。特に審議会の内容等が非公開と定められてしまうと、そこでとり交わされた意見だけでなく、その審議会等に提出された資料、あるいは当局の説明までもが非公開になってしまうとの扱いは改められなければならない。

## 7 行政執行情報

法案5条6号は、国の機関又は地方公共団体が行う事務事業であって、イ 検査、監査、取締り、又は試験、ロ 契約、交渉又は争訟、ハ 調査研究、ニ 人事管理、ホ 企業に係わる事業について、公にすることにより、当該事務事業の性質上、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれのあるものを不開示情報として定めている。

地方公共団体の条例にも、おおむね、これに類した定めがおかれているが、その定め方は一様ではない。一般的なのは、「監査、検査、取締り等の計画及び実施綱目、争訟又は交渉の方針、入札の予定価格、試験の問題及び採点基準その他県又は国等の事務事業に関

9) 前掲中日新聞社説、同日朝日新聞社説

する情報であって、公開することにより、当該事務事業若しくは同種の事務事業の目的が損われ、又はこれらの事務事業の公正かつ円滑な執行に支障を生じるおそれのあるもの」(愛知県条例6条)というようなものである。しかし、中には、「監査、検査、取締り、徴税等の計画及び実施要領、渉外、争訟、交渉の方針、契約の予定価格、試験の問題及び採点基準、職員の身分取扱い、用地買収計画その他の実施機関が行う事務事業に関する情報であって、開示することにより、当該事務事業の目的が損われるおそれのあるもの、特定のものに不当な利益若しくは不利益が生ずるおそれがあるもの、関係当事者間の信頼関係が損われると認められるもの、当該事務事業若しくは将来の同種の事業の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずるおそれがあるもの又は県の行政の公正若しくは円滑な運営に著しい支障が生ずることが明らかなもの」(静岡県条例9条)というように、思いつくことをすべて並べたのではないかと見られるようなものや、「その他公開することにより行政の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずることが明らかである情報」(埼玉県条例6条)というように、抽象的で包括的な不開示情報規定もあり、「なるべく公開したくない」という本音をのぞかせるものになっているものも少なくない。

#### 8 行政文書の在否に関する情報

法案7条は、「当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなる」ときは、「行政機関の長は、当該文書の存否を明らかにしないで」、「当該開示請求を拒否することができる。」と定めている。いわゆるグロマー拒否と呼ばれているものである。これは、たとえば、第三者がA氏のエイズ検査結果の開示を求めたとすると、これに対して、それはA氏の個人情報であるから開示できないと回答される筈である。しかし、これでは、A氏がエイズの検査を受けたことがわかってし

まい、A氏のプライバシーが侵されることになってしまう。そこで、開示請求された情報が存在するとしてもしないとも明らかにしないで請求を拒否することができるとするものである。この考え方は、アメリカで1970年代から判例学説で議論されて来たものであり、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドの情報公開法には、明文で規定されているとのことである<sup>10)</sup>。しかし、我国では、国の法案要綱が公表されるまでに制定された地方公共団体の条例に、この規定を置くものは存在しなかった。しかし、実務上は、その必要性は指摘されており、各地方公共団体は、そのような請求があったときは、現行規定のもとで、さまざまな工夫をして対応しているようである<sup>11)</sup>。

しかし、反面に置いて、この規定は、公開をしたくない情報を隠すために濫用されるおそれも大きいことも事実である。そのために、情報公開部会においても、その是非について議論が行われ、個人情報、国の安全・外交情報、犯罪情報だけに限定して規定するという案も検討されたが、その他の情報についても必要な場合があるということで限定はされなかったとのことである<sup>12)</sup>。その代わり、中間報告では、「行政機関の長には、開示請求に係る行政文書の存否を明らかにしないことができること」となっていたのを、最終報告では、「行政文書の存否を明らかにしないで、請求を拒否することができること」として、これが法律案にも明定された。これによって、行政文書の存否を明らかにしない回答も拒否処分であるということが明確になり、行政手続法8条により理由提示の必要があること、行政不服審査法や行政事件訴訟法による救済の対象になることが確認された。

しかし、なおこの規定の条例への導入につ

10) 情報公開法の理論 宇賀克也(有斐閣)68ページ

11) 情報公開条例の運用と実務(上)第1部第2章 条例制定・改正のポイント53ページ

12) 情報公開条例の運用と実務(上)第1部第1章 情報公開法の制定に向けて18ページ

いては、識者にも「必要な規定は設けたうえで、その濫用を防止する方策を講ずるほうが適切であるように思われる。」<sup>13)</sup> という見解と、「情報公開制度の趣旨・目的に反する存否応答拒否の規定導入には、自治体は慎重であるべきだ。」<sup>14)</sup> という見解が対立している。

## Ⅶ 公開請求の手続等

### 1 開示請求の手続

法案4条は、開示の請求は、所定の事項を記載した書面を行政機関の長に提出して行うとされており、「考え方」は郵送による請求もできるようにすべきであると述べているので、そのように取り扱われるものと考えられる。

注目すべきなのは、同条2項は、行政機関の長は、開示請求書に形式上の不備があると認めたときは、開示請求者に対して、「相当の期間を定めて、その補正を求めることができる。この場合において、行政機関の長は、開示請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するように努めなければならない。」とされたことである。これは、地方公共団体の条例の運用に当って、実際には行われている<sup>15)</sup> ことであるが、とくに法律上の義務として明定されたことに意義があろう。

### 2 手数料

法案16条は、開示請求をする者、行政文書の開示を受ける者は、それぞれ実費の範囲内において、政令で定める額の手数料を納めなければならないとしている。これによれば、請求者は、開示の請求、閲覧、写しの交付のそれぞれに対して手数料を納めなければならないことになる。

これに対して、地方公共団体では、都道府県では、請求しただけで手数料を納めなければならないところはなく、閲覧についても、手数料を徴しているところは、岡山、東京、

静岡の三都県のみであり、他は写しの交付に対してのみ手数料をとっている。静岡県下の市町村では、閲覧について手数料をとっているところは、藤枝市、御殿場市、富士川町、蒲原町、由比町（他に伊東市が市民以外の場合のみ有料）で、他は閲覧は無料、写しの交付について10円～30円程度の手数料を徴することとしている。

法案16条2項は、「経済的困難その他特別理由があると認めるとき」は、政令で定めるところにより、手数料の減免をすることができると定めているが、アメリカの場合のように、開示が公益に資することを手数料の減免の理由として挙げていない。開かれた行政を目標として、情報公開を使い易い制度とするためには、多くの地方公共団体がとっているように、閲覧は無料とするか、少なくとも営利目的以外の利用については、無料とするとの措置を講ずべきではないかと考えられる。

### 3 処理期限等

開示請求があった場合の処理期限については、法案は30日以内に決定しなければならないとしているが、それが難しい場合には、30日を限度に延長できるとしている（法案10条）。

これに対して地方公共団体の条例では、処理期限を14日又は15日以内としているものが殆どである。

開示、非開示の決定は、書面で通知しなければならないことになっている（法案9条）。非開示の場合は、その理由を明示しなければならないことを定めている条例（たとえば群馬県条例8条）もあるが、とくにその旨の規定がなくても（法案にはその旨の規定がない）、非開示の決定は、行政手続法又は行政手続条例にいう不利益処分<sup>16)</sup> に該当するものであるから、当然その不開示の理由を述べなければならないものと考えられる（行政手続法8条）。

### 4 第三者に対する保護

開示請求に係る行政文書に第三者に関する

13) 情報公開法の理論 13ページ

14) 情報公開条例の運用と実務（上）第1部第2章 条例の制定・改正のポイント54ページ

15) 情報公開の手引 静岡市 19ページ

情報が記録されているときは、その第三者の意見を聞くことができるということは、すでにいくつかの自治体の条例に例がある（静岡県条例7条5項、藤枝市条例9条5項）。

しかし、法案は、さらに、一定の場合に、第三者に意見を述べる機会を与えなければならないとして、これを義務化する規定を置いている。すなわち個人情報を例外的に開示する場合、法人等情報を人の生命・身体・財産健康への危害から保護するためにより開示が必要であるとして開示する場合、公益理由による裁量開示の場合は、第三者に意見を述べる機会を与えなければならないとしているのである（法案13条2項）。さらに法案は、これらの規定によって、第三者から開示に反対の意見書が提出された場合には、開示決定と開示の実施の間に少なくとも2週間の間を置かなければならないとしている。これは、その間に、第三者に、行政不服審査、あるいは行政訴訟によって救済を申立てる余地を与えるためのものである。これに対しては、そこまで第三者を保護する必要があるか、現行の地方公共団体の条例でも、開示によって不利益を受ける第三者は、行政事件訴訟法によって処分の取消を求めることができるという判例が出ており（帝京大学収支計算書・貸借対照表公開処分取消訴訟事件 平成2年11月2日宇都宮地裁判決）、それで十分ではないかとする意見もある。

## VIII 行政救済

請求に対する不開示の決定は、不利益処分として行政不服審査法に基づく不服審査の対象となる。

すでに制定されている地方公共団体の条例においては、その大部分が、附属機関として設置した公文書公開審査会の意見を聞いて不服申立てに対する決定をしなければならないことにしている。審査会の答申には、法的拘束力はないが、事実上ほとんど拘束力があるのと同様に尊重されている。法案も同じような考え方をとり、内閣総理大臣が、両議院の

同意を得て任命する9人の委員からなる情報公開審査会を設置し、不服申立について調査審議させることとした（法案18条、23条）。

審査会の審査に当たって、重要なのは、審査会の委員が、問題になっている公文書を実際に見て、それが公開を認めるべきものであるかどうかを判断すること（これをインカメラ審査という）である。従来の地方公共団体の条例では、審査会は、「必要な調査をすることができる」（静岡県条例13条4項）、「必要な書類の提出を求めることができる」（神奈川県条例11条2項）などと規定されており、かならずしも、このインカメラ審査ができる旨の規定であるかどうかは明確でなかった。

それが、法案では、「審査会は必要がある」と認めるときは、諮問庁に対し、開示決定等に係る行政文書の提出を求めることができる。」と、明確に当該文書を提出させて審査することができることをはっきりさせた。さらに、法案は、これに加えて、審査会は、諮問庁に対して、当該行政文書に記録されている情報の内容を分類又は整理した資料を作成して提出するよう求めることができることとした（法案27条）。これは、アメリカで、ヴォーン・インデックスと呼ばれているもの（行政機関に非公開とされた記録の項目ごとのインデックスを要求し、その中で非公開とされた文書または部分とそれを非公開にした理由を説明することを求める手法）に類似した制度を日本にも導入したものと注目される。

なお、この情報公開審査会については、これを単なる諮問機関ではなく、それ自体が不服審査を受付けて、行政機関に対して、審議の結果を勧告することができるような独立性の強い機関とすべきであるとの意見もある<sup>16)</sup>。

地方公共団体の中にも、審査委員に対して、直接不服の申出をし、審査委員は当該申出の内容を調査し、理由があると認めるときは、実施機関に対して、是正その他の措置をとるべきことを勧告するという、情報公開オンブ

16) J C L U 行政情報公開法モデル大綱 社団法人自由人権協会 第13

ズマンともいふべき機関を設置しているところ（神奈川県逗子市，埼玉県など）も見受けられるが，現行の地方自治法上，法に定めのない独立の行政機関を設置することができるかについては，なお疑問のあるところである。

## IX 司法救済

法案は，不服申立前置主義をとっていない。したがって，情報開示請求を行った者は，それに対する決定に不服があった場合は，不政不服を申立ててもよければ，直ちに裁判所に，決定取消の訴えを提起しても構わないということになる。この点は，地方公共団体の条例に基づく情報公開の場合も同様である。

法案は，情報公開の請求に対する行政機関の長の処分に対する司法救済については，全く現行の司法手続に任せて，特別の規定を置くことをしなかった。

しかし，これに対しては，いくつかの問題点が指摘されている。

一つは，現行制度そのままにして置くと，訴訟は，被告である行政機関の所在地である裁判所にしか起せなくなってしまう，結果として，原告は，ほとんどの場合，東京に出て

来なければ訴訟が起せないということになってしまうということである。これに対して，野党側の案は，原告となる請求者の住所地の裁判所にも，訴えを起せるということになっており，国会での法案審議の大きな焦点の一つとなるものと考えられる。

第二点は，行政不服の審査の場合に認められたインカメラ審査，ヴォーンインデックス提出の要求を，司法救済の場合にも認めるべきだとの主張である<sup>17)</sup>。これについては，インカメラ審査は，当然非公開で行われなければならないことになるので，憲法82条の裁判の公開の原則との関係で難しい法律問題があるが，これを規定しなければ，「司法的救済は無意味だといっても過言ではない」といい切る論者もいる<sup>18)</sup>。

第三点は，情報公開訴訟では，迅速な処理が不可欠であるから，審理を迅速に行い，判決を早期に下す必要があり，そのために，判決までに要する機関の目途を法定すべきであるとする主張である。周知のように，公職選挙に関しては，いわゆる100日裁判の規程がおかれているが，これに類した規定がおかれるべきだという考え方である<sup>19)</sup>。

## 参考文献

脚注に引用したもの以外に

情報公開ガイドブック 三宅弘 花伝社

ジュリスト増刊 情報公開・個人情報保護 堀部政男編 有斐閣

17) 情報公開法の早期制定と要綱案についての意見書 第13

18) 情報公開法 216ページ

19) 情報公開法案（共産党案）14条。JCLU行政情報公開法モデル大綱 第14